

〔 論 文 〕

# 日本の土地・開発法制

小 森 治 夫

はじめに—本稿の課題—

## I. 土地・開発法制

(1) 戦前期の土地・開発法制

(2) 戦後期の土地・開発法制

## II. 土地収用制度

(1) 戦前期の土地収用制度

(2) 戦後期の土地収用制度

おわりに

### はじめに—本稿の課題—

本稿の課題は、日本の土地・開発法制を検討し、その日本的特質を解明することである。そして、その際、わが国における土地所有権の確立と変遷の過程および土地・開発法制の展開過程に着目するとともに、私有財産制の確立と裏腹の関係にあり、土地所有権その他の権利を所有者等の意に反して奪うことのできる、財産権保障の例外措置としての土地収用制度に着目するのが本稿の特徴である。

## I. 土地・開発法制

本章では、戦前、戦後の土地・開発法制の展開過程についての概括的な検討

を行う。戦前期については、土地所有権の確立と変遷の過程に着目するとともに、都市計画制度の展開過程に着目する。戦後については、戦後改革から現在までの時期を7つに区分をして、各時期の土地・開発法制の特徴を検討するが、ここでは地域開発法制の展開過程および都市計画制度の発展過程に注目したい。

### (1) 戦前期の土地・開発法制<sup>1)</sup>

まず、明治初期の土地制度変革についてであるが、明治政府は1871（明治4）年に「田畑勝手作り」（大蔵省達第47号）を布達して、土地の使用と収益の自由を認め、1872（明治5）年には「地所永代売買禁止ノ解禁」（太政官布告第50号）を布告して、土地の処分の自由を認めた。これにより土地の私的所有の概念は確立したと言えよう<sup>2)</sup>。そして、1873（明治6）年に「地租改正条例」等が制定され、1881（明治14）年半ばまで9年間にわたる地租改正が実施される。この地租改正の結果、明治政府は一定額の金納地租を確保して予算制度を可能にすると同時に、土地の私的所有権を国家法上確認することになる<sup>3)</sup>。

次に、1890（明治23）年に公布され、1893（明治26）年に実施予定であっ

1) 本節では下記の文献を参照した。

① 水本浩「土地所有権思想の変遷」、『ジュリスト』第476号、1971年。

② 甲斐道太郎・稲本洋之助・戒能通厚・田山輝明『所有権思想の歴史』、有斐閣新書、1979年。

③ 渡辺洋三『土地と財産権』、岩波書店、1977年。

④ 山中永之佑「現代土地法の歴史的位置づけ」、渡辺洋三・稲本洋之助編『現代土地法の研究上』、岩波書店、1982年。

⑤ 石田頼房『日本近代都市計画の百年』、自治体研究社、1987年。

2) 土地所有権の自由とは、①利用の自由、②収益の自由、③処分の自由、をその内容とする。

3) 「韓・台両地域の資本主義的成長のかぎが土地改革にあり、それが近代的土地税制にあらわれている。ここでは土地の私有制が容認され、その代償として租税が支払われている。つまり土地税制はその国の近代化の指標といってよい。わが国の場合も近代化の出発点は1873（明治6）年の地租改正である。当時のパリの万国博で、フランスの大蔵大臣セーはこの日本の地租の近代的性格におどろき、高い評価をしたといわれている。実際には当時の農業には、高率小作料がのこり、地租の代償として地主に政治の特権をあたえ、それが日本の草の根保守主義の基盤となったのであるから、地租改正は完全な近代化でなく、半封建的生産関係や地主のプロシヤ型地方政治の基盤となったのだが、それにしても、これが土地の私有化—日本的資本主義化の出発点となったことは疑いもない。」（宮本憲一「はじめに：いまなぜアジアの土地税制か」、宮本憲一・植田和弘編『東アジアの土地問題と土地税制』、勁草書房、1990年、5ページ）

た旧民法における土地所有権思想を検討してみよう。

旧民法（財産篇）第30条は、「所有権トハ自由ニ物ノ使用，収益及ヒ処分ヲ為ス權利ヲ謂フ。此ノ權利ハ法律又ハ合意又ハ遺言ヲ以ッテスルニ非ラサレハ之ヲ制限スルコトヲ得ス」と規定している。つまり，一方で封建的領主的土地所有を否認するとともに，自由な土地所有権を保障しているわけである。また，用益権として，「用益権」（44条～109条），「使用権」および「住居権」（110条，114条），「賃借権」（115条～154条），「永借権」（155条～170条），「地上権」（171条～178条）をおき，これらは物権と規定している。このように，旧民法においては，用益権との関係で所有権は絶対的強大性を有しないものであったことに注意しておきたい。

この旧民法に先立ち，1889（明治22）年に発布された明治憲法は，いかなる土地所有権思想であっただろうか。

明治憲法第27条は，「日本臣民ハ其ノ所有権ヲ侵サルルコトナシ。公益ノ為必要ナル処分ハ法律ノ定ムル所ニ依ル」と定めている。つまり，所有権の不可侵性をたしかに宣言してはいるが，他方では，公益という名の下に所有権が制限されることは容易に行われ得たのであった。次章で検討する土地収用制度が，そのことを端的に物語っている。

明治後期の土地所有権思想は，明治民法の成立に伴って展開される。

旧民法については，その後，実施延期を求める声が高くなり，結局，旧民法は施行の陽の目を見ることなく，新たに法典調査会が組織される。そして，明治民法は1896（明治29）年に総則・物権・債権の3編が，1898（明治31）年に親族・相続の2編が公布される。

この明治民法第206条は「所有権法令ノ制限内ニ於テ自由ニ其所有物ノ使用，収益及ヒ処分ヲ為ス權利ヲ有ス」と規定し，第207条は「土地ノ所有権ハ法令ノ制限内ニ於テ其土地ノ上下ニ及フ」と規定している。このことは，土地所有権の自由性を保障したものである。

他方，明治民法では用益権は物権と債権に別れ，物権に属するものとしては地上権・永小作権・地役権が認められ，債権に属するものとしては使用借権お

よび賃借権が認められている。つまり、わが国の用益権の大半を占める賃借権について、明治民法は対抗要件が賃借権者に不利であり（第 605 条 賃借権の対効力）、期間の安定性がなく（第 604 条 賃貸借契約の存続期間の制限）、譲渡・転貸ができない（第 612 条 賃貸借の譲渡の自由の制限）、建物買取請求権・造作買取請求権がない等、いわば賃借権は土地所有権者の意のままになるきわめて劣弱な効力の用益権なのである。このような旧民法から明治民法への変化、すなわち土地所有権の絶対性の強化の背景にあるのは、当時の地主的土地所有、寄生地主制の確立にあることは言うまでもない。

このように「土地制度の基本法ともいえるべき民法において、土地所有権中心主義がとられ、土地利用権の保障がきわめて不十分なものとどまったということが、わが国の土地問題の解決を今日に至るまで困難にさせる出発点であった」<sup>4)</sup>。

なお、戦前期の国家的土地所有の形成について一言述べておけば、明治初期の官民有区分政策は、国家が農民から大量の入会山を奪って官有地（後の国有林）に編入する政策であるが、この官有林の少なからぬ部分が 1888～90（明治 21～23）年の間に帝室御料林に編入され、敗戦まで天皇制の物質的基礎となるのである。また、1890（明治 23）年の市制・町村制は、明治初期に官没を免れた入会山を公有地として取り上げる方向を打ち出し、明治 40 年代以降の入会整理、部落有財産整理統一政策として本格的に展開されることとなる。この政策は零細小農民を犠牲にして、部落有財産を新市町村財産に併合・統一することにより、町村財政の窮乏を緩和するとともに、地主の市町村税負担の軽減を図るものであった。

次に、戦前の土地法制の変遷について検討してみよう。

明治民法の土地所有権中心主義に対しては、土地所有権に対する借地権の保障の強化が最大の課題となる。まず、宅地については、1909（明治 42）年の建物保護法により、建物所有者はその建物の保存登記をすることで、賃借権の

---

4) 渡辺、前掲書（注 1）、21 ページ。

対抗力が保障されるようになる。その後、第一次世界大戦後の都市問題・住宅問題の深刻化により激化した借地・借家争議を背景にして、1921（大正10）年に借地法が制定され、一定期間、借地権の存続が保障されることとなった（この時、借家法も同時に公布された）。この二つの法律は、明治民法施行後の土地法において画期的な意義をもつ。すなわち、前者は建物所有のために土地利用権を保護して、土地所有者の恣意的権利行使を制約し、後者は民法の地上権と土地賃借権とを統合して借地権という一つの新しい制度を創設したのである。

他方、農地については、小作争議が激化する中で、民法の土地所有権中心主義を修正し、小作権を保障しようとする小作法案が作成され、何回も議会に提案されながら、地主勢力の強い貴族院の反対にあい、成立したのは1924（大正13）年の小作調停法ただ一つであった。

その後、戦時体制の進展に伴い、土地法も戦時統制立法の一環に組みこまれていく。宅地については、1937（昭和12）年の地代家賃統制令、1941（昭和16）年の借地・借家法改正（自己使用その他正当な事由がなければ地主・家主は解約または更新の拒絶ができないと改正）がある。

農地については、1938（昭和13）年の農地調整法が民法の土地所有権中心主義を制約するものとして評価できる。つまり、同法第8条は登記のない賃借小作権について第三者に対する対抗力を認め、「売買は賃貸借を破らない」という原則を初めて法律的に確認し、第9条は民法の特例として解約申入（および更新拒絶）の自由に対する制限規定を加えたのである。また、1939（昭和14）年の小作料統制令（小作料を同年9月18日の小作料水準に釘付けにしてその引上げを禁止）、1941（昭和16）年の臨時農地価格統制令、臨時農地等管理令（「不急不用作物の制限禁止」、「主要作物の作付命令」）がある。さらに、1943（昭和18）年以降に展開される自作農創設維持事業の拡充・推進、小作料金納化案を含む1945（昭和20）年の戦時緊急措置法が、戦後の農地改革との関連において注目される。

以上のように、戦時統制立法の進展は、地主的土地所有に対する統制をも含

んでおり、地主制解体を促進する結果となった。すなわち、戦前期の土地法制は、地主的土地所有による土地所有権中心主義であり、土地利用権保障がきわめて不十分であったが、寄生地主制の変貌、解体とともに土地所有権に対する土地利用権の保障が次第に強化されていったのである。

次に、戦前期の都市計画制度の展開過程を検討してみよう。

石田頼房氏は戦前の都市計画制度の展開過程を4期に時期区分される。

第1期（1868～1887年頃）欧風化都市改造期

第2期（1880～1918年頃）市区改正期

第3期（1910～1935年頃）都市計画制度確立期

第4期（1931～1945年頃）戦時下都市計画期

この時期区分の画期として注目すべきは、1888（明治21）年の東京市区改正条例および1889（明治22）年の東京市区改正建物処分規則の制定と、1919年（大正8）年の都市計画法および市街地建築物法の制定である。

第1期は、東京市区改正条例の制定に始まる日本近代都市計画史の前史の時期である。1872（明治5）年に始まる銀座煉瓦街建設、1886（明治19）年前後の日比谷官庁集中計画などに見られるように、明治政府は欧米都市構築技術の直接的導入により都市改造を行い、欧風化した都市を表面的に形成しようとした。

第2期は、日本最初の都市計画法制である東京市区改正条例および東京市区改正建物処分規則による市区改正事業の時期である。当時は、伝染病の蔓延、大火の頻発、劣悪な居住環境、狭隘・未整備な道路などの多様な都市問題に直面しながら、都市基盤整備をめざして市区改正事業が行われたが、市区改正が国家の事業とされたことは後に大きな問題を残すことになる。市区改正事業の期間は、その事業の特徴から、①上水道事業期、②第一次速成事業期（市街鉄道事業期）、③第二次速成事業期（下水道事業期）の3期に区分できるが、一言でいえば、上水道事業に始まり市街鉄道建設に伴う道路事業で終わったと言ってよく、下水道事業や公園事業は大きな成果をあげられなかった。また、当初はこの条例に基づく事業は東京のみで進められたが、同時期に大阪、京都

で市区改正の必要が議論され、1918（大正7）年に東京市区改正条例が五大都市へ準用されるようになる。

第3期は、1919年都市計画法ならびに市街地建築物法の制定により、日本の都市計画法制・技術・組織が確立された時期であり、都市計画は全国の都市で行われるようになる。都市計画法は東京市区改正条例の内容を受け継いだが、ここで問題とすべきは、都市計画の決定権限を国が握り続けたことであり、市街地建築物法については、地方性の強い建築や市街地の構成に詳細な全国統一基準を定めたことなど、そのきわめて中央集権的な性格である。一方、都市計画法・市街地建築物法が新しく定めた都市計画の制度・仕組みとしては、①都市計画区域という概念の導入、②都市計画決定による計画機能の確立、③都市計画財源としての受益者負担金制度の新設、④都市計画官僚組織の確立、⑤土地区画整理、建築線制度、地域地区制（用途地域制など）の近代都市計画技術の導入・制度化、があげられる。このうち、5番目の3つの新しい都市計画技術手法は画期的なものであったにもかかわらず、わが国では十分活用されず、また、本来は総合的に運用すべきこれらの技術の体系化・総合化が行われなかったのに対して、ドイツでは、これらの手法の運用権限が市町村に全体的に委ねられるのに伴って、総合的運用が実現している点は注目されよう。さらに、この時期の1923（大正12）年の関東大震災に対する復興都市計画事業は、①東京・横浜の都市改造に大きな成果をあげ、②都市計画官僚組織を拡大し、大規模な都市計画の立案・実施という経験をふませ、③土地区画整理技術の既成市街地への適用など、新たな技術的展開をもたらしたのである。このように、1920年代から1930年代にかけては、日本の都市計画制度が一応は整い、都市計画の理論・技術・実践が着実な進歩の道を歩み始めた時期であり、都市問題・都市計画に関する調査・研究が進み、諸外国の近代都市計画思潮・技術・法制などが続々と日本に紹介された時期である。

第4期は、軍国主義体制のもと、第3期にみられた日本近代都市計画の進歩は中断され、軍事的性格にねじまげられる時期である。海外植民地・占領地では、都市計画は軍事拡大政策の一端を担う支配と収奪の道具となり、国内では、

「防空」が都市計画の目的となり、天皇制を賛美し国民を戦争に駆り立てる精神動員の一翼を担う「神都」都市計画を進めることになる。ただ、この時期の植民地・占領地での都市計画や都市計画事業あるいは都市計画法制には実験的な試みが多く、戦後日本の都市計画に一定の影響を残した。また、国内における工業分散・軍事施設配置の国土計画は、土地利用・地域構造を通じて戦後に影響を残した。さらに、戦争中にこれらの仕事に携わった人々の多くは、戦後の都市計画の中心を担うことになる。

## (2) 戦後期の土地・開発法制<sup>5)</sup>

本節では、戦後改革から現在までの時期を次のように区分して、土地・開発法制の特徴を検討してみたい。

第1期（1945～50年頃）戦後改革期

第2期（1950～55年頃）経済復興期

第3期（1955～60年頃）「高度経済成長」保障の産業基盤整備期

第4期（1960～65年頃）本格的な地域開発期

第5期（1965～73年頃）都市政策形成期

第6期（1973～82年頃）転形期

第7期（1983年頃～）「規制緩和」・「民活」型開発期

ここで、とくに注目したいのは、地域開発法制の展開過程および都市計画制

---

5) 本節では下記の文献を参考にした。

- ① 利谷信義「現代土地法研究序説」、『沼田稻次郎先生還暦記念論文集・現代法と労働法学の課題』、総合労働研究所、1974年。
- ② 利谷信義「国土利用計画法と開発法制の変遷（上・中）」、『地域開発』74巻8号、9号、1974年。
- ③ 利谷信義・水本浩「戦後の日本における土地政策と土地立法」、『法律時報』47巻7号、1974年。
- ④ 水本浩『土地政策と住宅政策』、有斐閣、1979年。
- ⑤ 渡辺洋三「土地・開発法制」、西山卯三・山崎不二夫・山本莊毅編『国土と人権』、時事通信社、1974年。
- ⑥ 渡辺洋三・中尾英俊『日本社会と法』、日本評論社、1975年。
- ⑦ 渡辺、前掲書（注1）。
- ⑧ 石田、前掲書（注1）。
- ⑨ 池田恒男「土地問題と都市・開発法」、大泉英次・山田良治編著『戦後日本の土地問題』、ミネルヴァ書房、1989年。



度の発展過程であり、「開発法制のシステム化」である。

#### ＜第1期（1945～50年頃）戦後改革期＞

第1期は、「戦後改革」まっただ中の時期である。とりわけ、農地改革は戦後の土地・開発法制の最大の変革であり、戦後の土地・開発法制の起点であったことは言うまでもない。ここでは、農地改革によって戦前の地主的土地所有は基本的に廃止されたこと、しかし、自作農という名の新しい土地所有者を広範に創り出す方向で改革が進められたため、土地所有権中心主義という日本的な土地法制の特質は変わらなかったどころか、零細な私的土地所有の広範な創出によりむしろ強化されたことに注目しておきたい<sup>6)</sup>。

同時に、戦災復興の時期でもあり、戦災と敗戦による都市部の深刻な住宅難とそれに起因する社会不安に対処するための緊急措置的性格を帯びた土地・開発法制が作られた時期である。この中では、1946（昭和21）年の特別都市計画法が、無償減歩の限度を1割から1割5分に拡大する、緑地地域制度を設けるなどの点において注目されるが、結果的には十分な成果をあげることはできなかった。

#### ＜第2期（1950～55年頃）経済復興期＞

第2期の土地・開発法制は、①農地改革の成果を維持して国民の食糧を確保する、②資本主義発展の基礎である都市機能を再建・拡充する、③植民地を失った日本資本主義が地域開発に新しい可能性を見出す、という三方向で展開された。

第一の方向としては、農地改革の成果を保持するために、1946（昭和21）年の自作農創設特別措置法および改正農地調整法を統合して制定された、1952（昭和27）年の農地法がある。これは、全国の土地を農地（採草放牧地を含む）

---

6) 宮本憲一氏は、イギリス型、プロシア型とは異なる資本主義化の道の第三のタイプとして、「東アジア型」（日本・韓国・台湾）を提起しておられるが、戦後の農地改革による零細な私的土地所有の広範な創出は、この3カ国に共通する成長要因と言えよう。（宮本・植田編、前掲書（注3））

とそれ以外の土地（山林を含む）に大別し、農地を転用する場合は、知事または農林大臣（2ha 以上の場合）の許可を得なければならないものとした。

第二の方向としては、1950（昭和 25）年の首都建設法（日本資本主義の中核管理組織の再建）、1952（昭和 27）年の企業合理化促進法（既成工業地域の産業基盤整備）、1953（昭和 28）年の町村合併促進法（町村の行政能力の増強）、1954（昭和 29）年の土地区画整理法（公共施設の整備改善と宅地の利用増進）がある。

第三の方向として注目したいのは、1950（昭和 25）年の国土総合開発法である。この国土総合開発法は、全国総合開発計画、都道府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画の根拠法として、後に重要な意義をもってくる<sup>7)</sup>。また、1951（昭和 26）年の国土調査法および土地収用法、1952（昭和 27）年の道路法および電源開発促進法なども、第三の方向の土地・開発法制である。

なお、1950 年代のはじめに、新憲法・地方自治法にふさわしい都市計画法の改正が検討され、①都市計画の決定権限を基本的に市町村に委譲する、②住民参加の制度を創設する、③土地利用規制の強化を図る、などの改正案が提起されるが、結局、実現されずに終わった。この時期に都市計画の基本法が確立し得なかったことは、その後の地域の乱開発を防止できなかった一つの要因と言えよう。

### ＜第 3 期（1955～60 年頃）「高度経済成長」保障の産業基盤整備期＞

この時期は、「高度経済成長」がスタートした時期であり、土地・開発法制も「高度経済成長」を保障する産業基盤整備の役割が期待された。

まず、道路関係法の整備が目ざましく、道路事業に対する補助金の財源としてガソリン税（揮発油税）収入をあてることにした、1953（昭和 28）年の道

---

7) 拙稿「水資源開発と地方自治」、『経済論叢』第 154 号第 1 号、1994 年。なお、全国総合開発計画が策定されるのは 1962（昭和 37）年であり、それまでは河川総合開発を目的とする特定地域総合開発計画のみが策定された。

路整備費の財源等に関する臨時措置法、およびこれを引き継いだ 1958 (昭和 33) 年の道路整備緊急措置法が注目される。また、1954 (昭和 29) 年の第一次道路整備 5 カ年計画、1958 (昭和 33) 年の第二次道路整備 5 カ年計画に加えて、1957 (昭和 32) 年の高速自動車道国道法および国土開発縦貫自動車道建設法などがある。

工業用水の確保については、1956 (昭和 31) 年の工業用水法、1958 (昭和 33) 年の工業用水道事業法がある。これは、地盤沈下を引き起こす企業の工業用地下水の採取を規制するとともに、政府が工業用水道事業に莫大な補助金を与えるというものであった。

次に、工業用地の整備については、1956 (昭和 31) 年に首都圏整備法が首都建設法に代わって制定され、関東地方に既成市街地、近郊整備地帯、都市開発区域に関する整備計画を基礎づけた。この法律を実効あらしめるために、1958 (昭和 33) 年に「首都圏の近郊整備地帯および都市開発区域の整備に関する法律」が制定されるが、これにより地方公共団体または日本住宅公団が企業誘致のために工業団地を造成する際には、都市計画事業として土地収用法の適用が認められることとなった。その後、同様の措置が、1963 (昭和 38) 年に近畿圏整備法、1966 (昭和 41) 年に中部圏整備法により行われるが、これは「公共の利益」による土地収用を認める土地収用法の性格を変化させるものであり、開発法制の間をリンクする手法の展開として、一定の法のシステムへと発展していくことになる。

また、土地供給の促進については、1959 (昭和 34) 年の「農地転用許可基準」をあげなければならない。これは農地を 3 つに分けて、農業生産力の高い農地を第 1 種農地として確保し、都市化の可能性が強い農地を第 3 種農地として転用を認め、その中間の第 2 種農地は具体的な政策判断にまかせるというものである。

資源開発については、1957 (昭和 32) 年の東北開発促進法を皮切りに、1959 (昭和 34) 年には九州開発促進法、1960 (昭和 35) 年には北陸、中国、四国地方の各開発促進法が制定された。いずれも後進地域開発をめざした議員立法で

ある。

さらに、住宅政策については、国家の財政負担を最小限に押さえつつ、所得階層別の差別的政策を推進する戦後住宅政策が確立された意味を持つものとして、1950（昭和 25）年の住宅金融公庫法、1952（昭和 26）年の公営住宅法、1955（昭和 30）年の日本住宅公団法などの制定が注目される。

最後に、以上のような産業および生活基盤整備の担い手として、公団や公社が続々と設立されたのもこの時期の特徴である。1955（昭和 30）年の日本住宅公団法および愛知用水公団法、1956（昭和 31）年の日本道路公団法、1959（昭和 34）年の首都高速道路公団法などである。

#### ＜第 4 期（1960～65 年頃）本格的地域開発期＞

この時期の第一の特徴は、1960（昭和 35）年の国民所得倍增計画を裏打ちするために、1962（昭和 37）年に第一次全国総合開発計画が策定されたことである。この第一次全国総合開発計画は、都市の過大化の防止と地域格差の縮小を目的とし、全国を過密地域、整備地域、開発地域に三区区分し、後二者に開発拠点を設けて開発し、全体を交通通信施設によって連結するというものであった。

この第一次全国総合開発計画の具体化として、拠点開発法が制定される。1962（昭和 37）年の新産業都市建設促進法、1964（昭和 39）年の工業整備特別地域整備促進法である。前者は、一定の地方の開発発展の中核となる新産業都市の建設を促進するため、産業の立地条件および都市施設を整備するものであり、国および地方公共団体は、新産業都市建設基本計画の達成のために必要な工場用地、住宅、住宅用地、工業用水道、道路・鉄道・港湾等の輸送施設、水道および下水道、教育施設および厚生施設、職業訓練施設その他の施設の整備促進につとめなければならないし（17 条）、またこれらに必要な土地については、国の行政機関の長、都道府県知事、港湾管理者の長は、新産業都市建設の促進の方向において、公有水面埋立法や農地法等の許可等について配慮するものとされた（18 条）。後者は、一定地域の工業の発展を促進するために、工

業の基盤となる施設その他の整備をはかるものであり、工業整備特別地域整備基本計画の達成のために、新産業都市建設促進法と同様の規定をおいている(6, 7条)。

これに対応して、1965(昭和40)年の農林事務次官通達は、1959(昭和34)年の許可基準では市町村の行う工業用地造成事業に関する農地転用は「一般に転用目的として適当でない」という取扱いをしていたのを改め、これを緩和した。また、コンビナートなど臨海工業地帯の造成には、1921(大正10)年の公有水面埋立法が、産業基盤整備のための土地供給法制として大きな役割を果たした。

なお、この時期に工業地域を中心に地価が急上昇をする。これが、戦後第1回目の地価高騰である。

このような工業開発に対応して農業の再編成のために展開されたのが、いわゆる基本法農政である。1961(昭和36)年に制定された農業基本法は、高度経済成長を可能にする労働力を確保するために、農民の離農を促進し、中貧農を切り捨て、農業を近代化し、富農中心に農業を再編するものである。また、1962(昭和37)年の農地法および農業協同組合法の改正は、労働力流動化政策の一環としての農地流動化政策を進めるために、農地法上のきびしい権利移動制限を緩和するものである。さらに、1964(昭和39)年の土地改良法の改正は、農地造成に不同意の農用地外資格農家に対して、知事あっせんによりその所有する土地の貸与または売却を求める条項を新設した。

なお、この時期には、都市再開発に関する一連の重要立法の展開がある。1927(昭和2)年の不良住宅地区改良法に代わる1960(昭和35)年の住宅地区改良法、公共施設の整備を目的に土地区画整理法の立体換地の手法をとりいれた1961(昭和36)年の市街地改造法、および耐火建築促進法を発展させた防災建築街区造成法がそれである。また、持家政策に基づく住宅地開発に関しては、1961(昭和36)年の宅地造成規制法、1963(昭和38)年の新住宅市街地開発法、1964(昭和39)年の住宅地造成事業に関する法律などがある。

### ＜第5期（1965～73年頃）都市政策形成期＞

この時期は、「高度経済成長」の矛盾が一気に顕在化する時期であり、第一次全国総合開発計画の破綻が明白となる。つまり、産業の地方分散は失敗する反面、公害の地方分散は進展する、大都市の過密化による病理現象が発生する反面、過疎地域の荒廃は急激に進む、という具合である。その理由としては、①新産業都市、工業整備特別地域を多数指定したため、投下資本の分散により所期の成果があがらない、②各地方の開発促進法は資源の総合的开发を促進するためのものであり、地方の発展より既成工業地帯の発展に寄与する性格をもっていたことが指摘できるが、根本的な理由は、③外部経済の利用、内部化に狂奔した独占資本の体質にあると言えよう。また、前述したように、④戦後の民主化の中で行われるべき都市計画制度の改革が行われず、いわば都市計画の基本法が存在しなかったことも重要であろう。

このような中、1968（昭和43）年に自民党は都市政策大綱を策定し、1969（昭和44）年には第二次全国総合開発計画が策定される。この第二次全国総合開発計画は、大都市・既成工業地帯への資本の集積・集中の事実を前提にして、その力を利用して全国的に国民経済・国民生活を管理するという特徴をもっている。つまり、大都市・地方中核都市を再開発して、中枢管理機能を強化し、全国に交通・通信のネットワークを確立し、遠距離大規模工業基地を建設して、生産と流通の新しい機構を創出しようとするものである。そこでは、公共投資主導の大規模開発プロジェクトが、主要な戦略手段になっている。

このような目的の達成のためには、土地問題が決定的に重要なキーとなる。そこで、1965（昭和40）年の第一回地価対策閣僚協議会「地価対策について」を初めとして、1968（昭和43）年には第二回地価対策閣僚協議会「地価対策について」が、1970（昭和45）年には第三回地価対策閣僚協議会「地価対策について」が出され、1973（昭和48）年には地価対策閣僚・自民党三役懇談会「地価対策要綱」が出されることとなる。ここでの結論を一言でいえば、土地問題の根本解決は都市と農村を含む全国的総合開発によって可能であり、その推進のための強力な法的手段の準備が必要であるというのが、その土地政策

の論理である。

この時期の都市サイドの土地・開発法制としては、1919（大正8）年の旧都市計画法を全面改正した1968（昭和43）年の新都市計画法、およびそれと関連する1970（昭和45）年の建築基準法改正がきわめて重要である。この改正が都市計画制度および都市計画技術手法にもたらした改良点としては、① 都市計画決定権限の都道府県知事および市町村への委譲、② 都市計画の案の作成および決定の過程における住民参加手続の導入、③ 市街化区域、市街化調整区域という区域区分手法の創設<sup>8)</sup>、④ 区域区分と関連した開発許可制度の創設<sup>9)</sup>、⑤ 用途地域制の細分化<sup>10)</sup>と容積率制限の全面的採用<sup>11)</sup>、の5点が指摘できる。

しかし、問題点も多い。①の都市計画の決定権限については、本来、基礎的自治体である市町村に委譲されるべきなのに、都道府県知事にとどめられ、また起債・補助金などの財政的な仕組みや技術基準などを通じて、実質的にも法的にも国の強い指揮監督が及ぶ制度になっている。②の住民参加制度についても、イ）都市計画の案を作成するときに開催される公聴会・説明会等が義務化されておらず、しかも都市計画当局が公述を「聴きおく」という方式である、ロ）案決定の際の案の縦覧と意見書の提出に関して、その期間と方法が不

---

8) 区分区域制度とは、都市的土地利用を行う地域である都市地域（都市計画区域）を、「市街化区域」（既に市街地を形成している区域およびおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域）と「市街化調整区域」（市街化を抑制すべき区域）の2つに分ける制度で、地図上で1本の線で2つに区分するので「線引き」と言われる。

9) 開発許可制度とは、1964（昭和39）年の宅地造成事業法をひきついで民間開発行為の整備水準を規制すること、および区域区分と関連づけてそれぞれの区域で許可する開発の規模・目的・性格を規定することを通じて市街化をコントロールすることを意図した制度である。イギリスの開発許可制にならって創設された、「計画なきところ開発なし」という原則がうかがえる画期的な制度ではある。

10) 用途地域制とは、市街地をブロック化して8種類（1種住専、2種住専、住居、近隣商業、商業、準工業、工業、工業専用）に色分けするもので、「線引き」に対して「色塗り」と言われる。このように都市の市街地をその利用目的（用途）によって区分し、それぞれの地域・地区（ゾーン）で異なった建築、土地利用規制を行う制度を「地域地区制度」（ゾーニング）と言う。

11) 容積率とは、建築の延べ床面積（地階を含む全ての階の床面積の和）を敷地面積で割った値のことで、この容積率の上限が用途地域ごとに定められる。指定された容積率は、その敷地に建てることのできる建物の大きさの上限を決定するので、その敷地の開発可能性、つまり収益性を決定する重要な因子となる。

十分である、ハ) 市区町村都市計画審議会が法的に規定されていない、ニ) 市区町村議会は都市計画の決定にほとんど関与しないなど、きわめて不十分である。③のいわゆる「線引き」については、イ) 宅地制度審議会の第6次答申の4区分制度から2区分に変更され、運用上の柔軟性を欠き矛盾が生じた、ロ) 市街化区域の計画と市街地整備プログラムおよび宅地なみ課税との関係が曖昧にされた結果、市街化区域は地方自治体が市街地整備が可能な範囲をこえて「水ぶくれ」的に広がった、などである。④の開発許可制度については、イ) 開発の定義がイギリスの制度と比較して著しく狭い、ロ) 開発規模が0.1ha以下のものは許可不要としたため、「バラ建ち」「ミニ建設」を促進する結果となった、ハ) 市街化調整区域において例外的に認める建築行為・開発行為が多く、いわゆる「滲み出し」的开发が進んだ、などがある。⑤の用途制限については、最もきびしい第1種住居専用地域でさえも、できあがる街の姿を明確に規定できるほどには詳細ではないことが問題であり、また建ぺい率・容積率制限については、各々の地域制ごとに法律に記されているいくつかの数値の中から選んで都市計画で指定する仕組みであるが、メニューにのっている数値がそもそも全体として高すぎるという問題点がある。

他方、農業サイドの土地・開発法制としては、1969（昭和44）年の農業振興地域の整備に関する法律が重要である。この法律は、一定の地域を農業の振興を図るべき地域として明確にし、都市計画との調和を図りながら、この地域内における農用地を確保することを目的としたものである。しかし、この法律の特徴は、①都市サイドに対する劣位、守勢であり、その具体的な現れとして、②この法律による農業振興地域整備基本方針は全国総合開発計画等の国の計画ならびに都市計画との「調和」が保たれるものでなければならない、③農用地区域内の土地について重要な権利制限が加えられている、などがある。

なお、関連する法律としては、1971（昭和46）年の農村工業導入促進法（資本の要求に即した農村地域への工業の導入を図る）、1972（昭和47）年の土地改良法改正（異種目換地、創設換地制度の新設により土地改良事業を通じて非農用地をうみだす）および工業再配置促進法（過密地帯の工場を農村に移



転し再配置させる) などがある。また、法律ではないが重要な意味をもつものとして、1970 (昭和 45) 年の「水田転用についての農地転用許可に関する暫定基準の制定について」があるが、これは従来の転用許可基準をいっそう緩和したもので、第一種農地でさえ転用が認められる可能性が大きくなった。

最後に、「開発法制のシステム化」ということについて指摘しておきたい。それは、一言でいえば、開発法制の進展は新しい開発法制を生み出すとともに、関係する既存の各種の法に対し開発法制との矛盾抵触を調整しつつその方向づけを行い、場合によっては法改正や新法の制定を行い、一定の法のシステムを作りあげる。そして、国土総合開発法が最上位計画としての第二次全国総合計画を根拠づけ、各種の開発法制が第二次全国総合計画の実現のために、それに従属しそれを支える下位計画の設定と実施を担保するシステムとなるのである。

#### ＜第 6 期 (1973～82 年頃) 転形期＞

1972 (昭和 47) 年に「日本列島改造論」が発表され、1973 (昭和 48) 年に既存開発法制の中央集権的・権力主義的改造を狙った新国土総合開発法案が閣議決定されると、空前の開発ブームと土地投資ブームがおこり、「地価狂乱」と言われる戦後第 2 回目の地価高騰が生じた。この新国土総合開発法案は紆余曲折を経て、1974 (昭和 49) に国土利用計画法として制定され、国土庁が設置される。

国土利用計画法は、① 国土利用計画策定に関する部分と、② 土地利用規制に関する部分とからなる。① については、都道府県知事とその都道府県の区域内を都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域に区分する土地利用基本計画をたてるというものである。② が当時「地価凍結」と注目された部分であるが、イ) 全国的な届出制と、ロ) 規制区域に指定された区域の許可制がある。

イ) の届出制とは、市街化区域については  $2000\text{m}^2$  以上、市街化区域以外の都市計画区域については  $5000\text{m}^2$  以上、その他の区域については  $10000\text{m}^2$  以上の土地について、所有権等の土地に関する権利を移転しようとするものは、

契約内容と目的を知事に届出なければならないというものである。目的と予定対価が公共の見地からみて不適當であると判断した場合は、知事は取引中止を勧告できる。

ロ) の許可制とは、知事の指定した規制区域の範囲内における土地に関する権利の移動をすべて許可を要するものとし、許可の要件として、権利の移動の目的が土地利用基本計画に合致し、予定対価が法の定める価格以下であること等を規定していることである。法の定める価格とは、その区域の公示価格または近傍類地の取引価格から算定される相当価格に時点修正を加えた価格である。なお、許可を受けない売買契約は効力を有しないとされ、法律上の保護を期待できない。また、許可が得られないときは、土地所有者は知事に対して買取請求ができる。

1987（昭和62）年の国土利用計画法改正によって新設されたのが、ハ）監視区域である。これは、知事が地価の急激な上昇、あるいはそのおそれのある地域を指定するもので、一定以上の面積の土地取引は知事に届出なければならない。届出面積の下限については、知事が規則で定めることができる。また、知事は調査を行い、業者に対して価格などの勧告を行うことができる。

この制度の問題点としては、まず地価凍結の効果についてである。届出制は勧告および勧告内容の公開という間接的な手段のみで効果がなく、監視区域はバブル経済期の地価高騰を沈静化する限りではある程度効果があったと言えよう。問題なのは「伝家の宝刀」と言われた許可制であるが、規制区域指定のタイミングと指定面積の範囲がまず重要である。バブル経済期の地価高騰の際にも、知事が多大な行財政負担、すなわち許可申請処理の人員、違反監視の人員、買取請求の場合の買取資金などを理由に規制区域指定を躊躇した結果、対策が後手に回り、地価高騰を全国に拡大した。もう一つの問題は、この法律の適用の結果として、必要な土地取引をも阻害し、大量の闇取引の横行と闇価格の上昇をもたらすという危惧である。

第二は、国土利用計画法と地方自治との関係である。土地利用計画の作成権限と土地取引等の規制権限とが一元的に知事の権限とされていることは、例え

ば都市計画法の場合、2以上の都府県にわたる都市計画は建設大臣の権限とされ、また農振法の農振計画、転用許可制限の場合、一定規模以上は農水大臣の権限とされているのと比べれば、一応は都道府県知事中心主義として評価できる。しかし、国土利用計画である都道府県計画、市町村計画は固有事務、任意的とされる一方、土地利用計画の作成、土地取引等の規制事務は国の機関委任事務とされているという重要な問題がある。また、総理大臣は一定の場合に規制区域の指定等の指示ができ、知事が所定の期限までに正当な理由がなく指示された措置を講じないときは正当な理由がないことについて審議会の承認を受けて自ら当該措置を講ずることができる(13条)という内閣総理大臣の指示・代行制度は、地方自治の理念に真向から反する制度である。さらに、市町村計画を定める場合には公聴会の開催等住民の意向を十分に反映させるために必要な措置を講ずるというのが、直接的住民参加を認める唯一の規定であり、住民参加の規定はきわめて弱い。

また、この時期は、前期から引き続く「宅地開発要綱」行政の発展した時期であることに注目したい。この「宅地開発要綱」は、「上乗せ・横だし」規制を行い、民間開発業者から開発負担金をとるというものであるが、当時高揚していた住民運動を背景として、戦後最初の開発行政に関する地方自治の実質化として高く評価できるものである。要綱行政の始まりは、1967(昭和42)年の川西市住宅地造成事業指導要綱であり、続いて1971(昭和46)年の武蔵野市宅地開発要綱が有名である。また、1972(昭和47)年には最高裁の「日照・通風権」認知判決が出され、1976(昭和51)年には建築基準法が改正された。しかし、1977年頃から宅地開発要綱の見直しに着手した建設省および自治省は、この時期に数次にわたる通達類により宅地開発要綱の「是正」を指導する。

なお、都市サイドの土地・開発立法としては、1974(昭和49)年の都市計画法改正、1975(昭和50)年の都市計画法改正および都市再開発法改正、1980(昭和55)年の都市計画法改正および都市再開発法改正があるが、ここでは地区計画制度を創設した1980年の都市計画法改正に注目したい。地区計画制度というのは、地区・街区規模の市街地の将来像を1000分の1スケールで計画

決定しようという手法であり、①市町村が定める都市計画であり、②住民参加で策定・実施されるべきであり、③目標・方針を定める地区計画と、より具体的な権利制限を伴う地区整備計画の二段階制からなるという前進面をもっているが、問題点としては、①「必修科目」的計画ではなく、いわば「選択科目」的都市計画にとどまった、②地区計画の実現の手段はもっぱら規制的手法に限定されている、などがある。

また、農業サイドの土地・開発立法としては、1974（昭和49）年の生産緑地法は市街区域内の農業に都市計画上の一定の位置付けを与えるものとして評価できるが、1975（昭和50）年の農振法改正（農用地利用増進事業の創設など）および1980（昭和55）年の農用地利用増進法は、借地による農地流動化をいっそう促進するものである。

最後になったが、1977（昭和52）年には、「定住圏」構想を打ち出した第三次全国総合開発計画が策定されている。この第三次全国総合開発計画は、一方では、第二次全国総合開発計画以来の巨大開発プロジェクトを引き継いでおり、他方、計画の目玉である「定住圏」構想はきわめて曖昧な概念とならざるをえないなど、混迷する過渡期の性格を色濃く反映するものであった。そして、早くも策定の約4年後には「見直し」が公に開始される短命な計画でもあった。

#### ＜第7期（1983年頃～）「規制緩和」・「民活」型開発期＞

この時期は、「規制緩和」による「民間活力活用」型の大都市再開発路線と特徴づけることができる。つまり、前期の「宅地開発要綱」に対する行政指導に加えて、建築規制の緩和、「線引き」の見直し、各種助成政策付きの再開発奨励策、開発許可の「合理化」・簡素化、国・公有地の売却などの、「民間活力活用政策」の全面的展開である。代表的な法制としては、1986（昭和61）年の東京湾横断道路建設法、1987（昭和62）年の民活関連土地関係法（民間都市開発推進法、建築基準法改正、総合保養地域整備法）があげられる。

また、1987（昭和62）年には第四次全国総合開発計画が策定される。この中では、「交流ネットワーク構想」「多局分散型国土」が謳われているが、実際

は東京（圏）一極集中を促進するものにほかならない。

このような「規制緩和」による「民間活力活用」型の大都市再開発路線が強行された結果、1985年頃から東京都心の商業地を起点に戦後3度目の地価高騰が全国を襲い、労働者にとってはマイホーム取得がほとんど不可能となった。

この地価高騰に対して、前述したように、1987（昭和62）年には国土利用計画法が改正され、監視区域制度が創設される。また、新行革審は「当面の地価等土地政策に関する答申」を出し、「緊急土地対策要綱」が閣議決定される。1988（昭和63）年には、臨時行革審は「地価等土地政策に関する答申」を出し、「総合土地対策要綱」が閣議決定される。また、同年、四全総関連土地法（多極分散型国土形成促進法、都市再開発法・建築基準法改正、農村工業導入促進法改正、優良住宅地造成事業制度に伴う租税特別措置法並びに地方税法改正等）が制定され、1989（平成元）年には土地基本法が制定される。

## Ⅱ. 土地収用制度

本章では、私有財産制の確立と裏腹の関係にあり、土地所有権その他の権利を所有者等の意に反して奪うことのできる、財産権保障の例外措置としての土地収用制度に着目し、土地収用制度の戦前、戦後の変遷を検討する。数多くの土地・開発法制の中からとくに土地収用制度を検討するのは、土地収用制度がわが国の土地・開発法制の性格・特徴を端的にあらわしているからである。

### （1）戦前期の土地収用制度<sup>12)</sup>

1872（明治5）年2月、「地所永代売買禁止ノ解禁」の布告により土地処分の自由が認められたことは前述したが、同月に「地券渡方規則」が設けられ、

---

12) 本節では下記の文献を参照した。

- ① 華山謙『補償の理論と現実』、勁草書房、1969年。
- ② 華山謙『用地補償の手引』、鹿島出版会、1982年。
- ③ 高田賢造・国宗正義『土地収用法』、日本評論社、1963年。
- ④ 高田賢造『新訂土地収用法』、日本評論社、1968年。
- ⑤ 渡辺、前掲書（注1）。

土地所有権の移転について地券を発行して交付することとなった。また、同年10月には、地券渡方規則は次のように改正された。

「総テ人民所持ノ地所後來御用ノ節ハ地券ニ記セル代価ヲ以テ御買上可相成事但家作等有之地所ノ儀ハ必ス持主承諾ノ上タルヘシ尤モ世上一般ノ利益ノ為ニ御用相成候節ハ券面通りノ代金及建物等ニ応シ相当ノ手当差遣ハシ地可申付事」(同第20条)

1875(明治8)年の「公用土地買上規則」は12条の簡単な法令であるが、事業の認定手続きと補償の原則を含む土地収用の体系が一応成立したと言えよう。ここでは、公用土地買上に必要な公共の利益については、「国郡村市ノ保護便益ニ供スルタメ」とあり、また「但国郡村市ノ保護便益ニ供スルタメ人民ニテ鉄道電線上水等ノ大土工ヲ起ス時」は「此ノ規則ニ準スル」こととなっていた。買上の対象としては、土地のほか「其地ニ属シタル植物建造物等」も認められた。手続きは、内務省を通じて太上官に上陳し、允裁を得るものとされた。補償については、「買上ル地価ハ券面ニ記載シタル代価タルヘシ。然レトモ地価相違ヲ生セシ時ハ……商議ヲ以テ代価増減スルコトアルヘシ」とされ、最終的には「双方ヨリ評価人各一人ヲ出シ地方長官之ヲ折衷シテ内務省ノ決ヲ請ヒ之ヲ定メルモノトス」と定められていた。この最初の土地収用制度の特徴は、一言でいえば、無限大に強い行政権限と言えるであろう。

1889(明治22)年2月に大日本帝国憲法が發布されたのに伴い、土地買上規則をより精緻なものにするために、同年7月に5章41条からなる土地収用法が公布された。この法律の特徴は、初めて補償額評価のための機関である土地収用審査委員会の必要を認めたことである。まず、この法律により、土地の収用・使用が認められたのは、次のような土地である。

- 「一 国防其他兵事ニ要スル土地
- 二 政府、府県郡市町村及公共組合ノ直接ノ公用ニ供スル土地
- 三 官立公立ノ学校病院其他学芸及慈善ノ用ニ供スル土地
- 四 鉄道電信航路標識及測候所ノ建設用地
- 五 河川溝渠ノ掘鑿道路橋梁埠頭水道及下水ノ築造用地

## 六 防火及水害予防並検疫所火葬場其他公衆ノ衛生ニ要スル土地」

その手続きとしては、内閣が公共の利益に必要なことを認定するのを建前とし、内務大臣が認定に関する案を閣議に提出することになっていた。工事認定後に協議の制度があり、協議不調のときは、土地収用審査委員会の裁決を請うことになっていた。土地収用審査委員は府県会常置委員をもってあて、会長は地方長官であった。補償金額は「所有者及関係人ヲシテ相当ノ価格ヲ得セシムル」とあり、そのほか補償について種々精細な規定が設けられ、買戻権も別に設けられるなど、公用土地買上規則より数段精細な規定が設けられるに至ったわけである。さらに、1890（明治23）年には、「土地収用協議会規則」が制定された。

この土地収用法は1900（明治33）年に改正されるが、その特徴は、①収用権は法的規制をまったく受けず、私人の土地所有権に圧倒的優位にたち、②中央集権的色彩がきわめて濃い、ということである。例えば、収用法適用事業の列举に際して、「国防其ノ他軍事ニ関スル事業」がトップにあげられ、また、列举の最後に「其ノ他公用ノ目的ヲ以テ国道府県市町村其ノ他公共団体ニ於テ施設スル事業」と述べて、事実上すべての公共事業を収用法適用事業にしている。また、事業の認定に関しても、「土地ヲ収容又ハ使用スルコトヲ得ル事業ハ主務大臣之ヲ認定ス」としながらも、「但シ軍機ニ関スル事業ハ此ノ限ニ在ラス」としているばかりでなく、主務大臣に対して認定の基準、あるいは要件をまったく示していないのである。土地収用審査委員会についても、地方長官が会長となるほか、6人の委員のうち3人は高等文官の中から内務大臣が任命し、3人は道府県名誉職参事の中から互選されるものであった。

その後、土地収用法は1913（大正3）年、1925（大正14）年の改正を経て、1926（昭和2）年には土地定着物を収用しうると同時に、借家人等の建物権利者を関係人に追加し、事業認定権限を内務大臣に所属せしめる大改正が行われた。

このように、戦前の土地収用制度の特徴は、国家主義・権力主義による土地所有権の制限であり、強権的な土地の収奪にあると言えよう。

最後に、土地収用制度の運用実態の典型として、渡良瀬川の洪水調節池の新設に伴う谷中村事件に簡単にふれておこう。補償問題の歴史的原点と言われるこの事件の場合は、まず極端に安い買収単価であり、しかも住民が反対すると栃木県はあらゆる手段を使ってこの反対を押し潰しており、例えば、堤防決壊箇所を放置したうえに、堤防復旧工事の名のもとに堤外地の水制用の柳を切り倒し、護岸をこわし、残っている堤防を破壊した。また、非買収派を酒色をもって誘惑するなど、卑劣な切り崩し工作を行い、収用審査会ではほとんど審議らしい審議もせず、栃木県の前案どおりの価格で土地を引き渡し地上物件を移転するようにとの裁決を下し、強制執行を行った。

このように、戦前の補償問題の特徴は、土地収用法の非民主性と当局の強圧的な姿勢とにあると言えよう。

## (2) 戦後期の土地収用制度<sup>13)</sup>

本節では、戦後期の土地収用制度の変遷について検討するが、まず第一に土地収用法そのものについて、第二に補償基準について、第三に不動産評価基準について検討し、最後に日本型の土地収用制度と補償原則の問題点を指摘する。

まず、戦後の土地収用法の変遷について、検討してみよう。

1951（昭和26）年に、土地収用法の全面改正が行われた。この改正で特徴的なことは、①収用法が適用される公共事業の範囲の明確化、②事業認定の手續に関する規定の厳密化、③収用審査会の収用委員会への改称、民主化、④収用の対象となる私権の明確化、損失補償規定の具体化、などである。こうして、土地所有権の保障が徹底され、収用手続きが慎重かつ複雑となり、土地収用法は戦前ほどには権力主義的ではなくなった。

---

13) 本節では下記の文献を参照した。

① 華山、前掲『補償の理論と現実』（注12）。

② 華山、前掲『用地補償の手引』（注12）。

③ 華山謙「戦後の土地政策」、『ジュリスト総合特集』34号、1984年。

④ 高田・国宗、前掲書（注12）。

⑤ 高田、前掲書（注12）。



1953 (昭和 28) 年と 1956 (昭和 31) 年に、土地収用法は手続き上の小さな改正を受けている。このうち後者の改正は、起業者が都道府県知事または建設大臣に対して行う事業認定申請書に添付すべき関係行政機関の意見書について、起業者が相当な期間内にこれを得ることができなかったときには、添付を要しないとするものである。これは駐留軍の基地用地の収用に際して、関係市町村長が意見の提出を故意に遅らせる戦術に出たことへの対応策として行われたものである。

さらに、昭和 30 年代に入って、各種の大規模公共事業が全国的に展開されるようになると、財産権と公共の福祉の調整を図るという土地収用法の理念は、各起業者にとって面倒なものとなり、松原・下笠ダム反対の「蜂の巣城闘争」などの土地収用反対運動の経験を踏まえて、収用権強化の要望が出されるようになる。

これらの要望は、1961 (昭和 36) 年の「公共用地の取得に関する特別措置法」という形で具体化することとなる。この法律は、「公共の利害に特に重大な関係があり、かつ、緊急に施行することを要する事業」を特定して、その事業に限って、事業認定と収用裁決の手続きに一部省略を認める特例を設けた。そして、その後、1964 (昭和 39) 年の土地収用法改正によって、一部を除き特別措置の特例が本則に組み込まれることとなる。

1967 (昭和 42) 年の土地収用法改正の要点は、従来、収用委員会による収用裁決の時の時価によることを原則としていた補償額の算定方法を、土地に限って事業認定の時の時価に変更したことである。この改正は、土地の売り渡しを涉りその間の地価の上昇を期待するいわゆる「ごね得」の防止を目的としている。

次に、土地収用法と関係の深い補償基準の変遷について検討してみよう。

1951～57 年頃は、日本各地で基地の新設・拡張が行われ、多くの社会問題を惹起したが、1952 (昭和 27) 年に「駐留軍ノ用ニ供スル土地等ノ損失補償要綱」が作られる。これは最初の統一的な補償基準で、その後の補償基準の下敷となる。

同年、資源調査会は「水資源の開発等に伴う補償処理に関する勧告書」を提

出したが、これは補償理論の根本的課題を提起したと高く評価されている。まず、補償の方法には金銭、代替地、施設、便宜の供与、被補償者の起業への資本的参加、労働的参加など、多様な道があるとし、統一的合理的な補償評価基準の確立を強調し、①算定方法が全国的に適用可能であること、②補償金により代わりうべき物件・権利が購入しうることを、③生活補償を認めるべきである、とした。

また、電力需給の逼迫した時期に作られたのが、1953（昭和28）年の「電源開発に伴う水没その他による損失補償要綱」であり、被補償者との無用の衝突を避ける思想であった。

しかし、翌1954（昭和29）年に定められた「建設省直轄の公共事業の施行に伴う損失補償基準」では、生活補償的な色彩（薪炭生産補償、謝金等）が払拭されている。その後、1956（昭和31）年に「日本道路公団用地補償内規」、1957（昭和32）年に国鉄の「用地購入価格等評定要綱」、1959（昭和34）年に「首都高速道路公団の土地買収価格等の基準を定める規定」、1960（昭和35）年に農林省の「土地改良事業に伴う用地等の買収および損失補償要綱」などが出された。このように、各起業者の補償基準がほぼ出そろったが、各基準の間には相互に異なる点があり、当時はすべての公共事業に共通する補償基準はなかったのである。

一方、1958（昭和33）年頃から、用地業務を取り扱う関係各省の有志と数人の研究者によって、「補償問題研究会」なる組織が作られ、このうち官庁関係者が中心となって、関係各省の連絡機関として「用地対策連絡会」が組織された。ここでの検討をもとに、1962（昭和37）年に公共用地審議会が「公共用地取得に伴う損失の補償を円滑かつ適正に行うための措置に関する答申」を出す。答申は①統一的な補償基準の確立、②公共補償の基準の確立、③鑑定評価制度の確立、の三つの部分からなるが、ここでは補償の対象を財産権に限ったことに注目したい。

そして、1962（昭和37）年に、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」が閣議決定される。こうして、ようやく全国的な統一補償基準が実現する。こ

の要綱の基本的な考え方は、補償の対象を財産権に限り、補償額をその物件の市場価格を基準として算定するというものである。その後、1967（昭和 42）年には、「公共事業の施行に伴う公共補償基準要綱」が閣議決定される。

第三に、不動産の鑑定評価基準について、検討してみよう。

前述したように、1962（昭和 37）年の公共用地審議会の答申は三つの部分からなり、① 統一的な補償基準の確立は「一般補償要綱」に、② 公共補償の基準の確立は「公共補償要綱」になったわけであるが、③ 鑑定評価制度の確立については、1963（昭和 38）年の宅地制度審議会の「不動産の鑑定評価に関する制度の確立に関する答申」を受け、同年、不動産の鑑定評価に関する法律が制定されることになる。そして、1964（昭和 39）年の宅地制度審議会「不動産の鑑定評価基準の設定に関する答申」を受け、「不動産鑑定評価基準」が制定される。この基準は、1969（昭和 44）年に、宅地制度審議会の「不動産の鑑定評価基準の設定に関する答申」を受け、改定される。

なお、地価公示制度については、1964（昭和 39）年の宅地制度審議会の「地価公示制度の確立に関する答申」が出された後、かなり遅れて、1969（昭和 44）年に地価公示法として制定される。そして、国土利用計画法が制定された 1974（昭和 49）年に、地価調査法が制定される。

最後に、日本型の土地収用制度と補償原則の問題点について、検討してみよう。

戦前の土地収用制度は、国家主義・権力主義による土地所有権の制限、強権的な土地の収奪として特徴づけられる。また、戦後の土地収用制度は、戦後改革によって民主化され、土地所有権の保障が徹底され、収用手続きが慎重かつ複雑となった。しかし、大規模な公共事業が展開される昭和 30 年代になると、各起業者にとって民主化された土地収用制度は面倒なものとなり、松原・下釜ダム反対の「蜂の巣城闘争」に代表される土地収用反対運動の激化を踏まえて、収用権の強化が次第に法制化されることとなった。

このような収用権強化の流れとともに、「日本型補償原則」が確立されてくる。ここで「日本型補償原則」というのは、簡潔に述べれば次のようなもので

ある。「補償は財産権に限り、生活権や精神的損失に対する補償は行わない。ただし、受忍の限度を超える経済的損失に対する『少数残存者補償』や、職業の自由が実現していない現実からの『離職者補償』を、社会政策的に措置することがある。」<sup>14)</sup>

また、1962（昭和37）年に閣議決定された「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」によれば、「正常な取引価格をもって補償」するが、それは「近傍類地（近傍地及び類地を含む）の取引価格を基準」とし、「一般の取引における価格形成上の諸要素を総合的に比較考量」して、「取引が行われた事情、時期等に応じて適正な補正」をするというものである。

つまり、「日本型補償原則」の特徴をまとめると、①補償の対象を財産権に限定する、すなわち、生活権補償、精神的損失に対する補償を否定する、②補償額をその物件の市場価格を基準として算定する、③環境問題に関する裁判にみられた受忍限度論を強調する、ということになる。

ここから、財産権に対する金銭的な評価のみによる補償の問題点を指摘することができる<sup>15)</sup>。例えば、ダム建設による水没補償の場合、地域住民の私的財産の個別的な評価と、地域コミュニティの成立により地域住民が享受する社会的便益の総合的評価には、大きな差異が存在する。この場合、地域コミュニティ成立による社会的便益の総合的な評価を行い、それを金銭に換算して補償を行うことがきわめて重要となる。

このように、日本型の土地収用制度はきわめて権力主義的性格が強く、また、日本型の補償原則は財産権に対する金銭的な評価のみである、という重大な問題点をもつものである。

## おわりに

本稿では、日本における土地・開発法制を検討することにより、その日本的

---

14) 建設省河川局監修、財団法人ダム技術センター編『多目的ダムの建設—昭和62年版 第1巻 計画・行政』、財団法人全国建設研修センター、1988年。

15) 拙稿、前掲論文（注7）。

特質を解明することを課題としてきた。その際、わが国における土地所有権の確立と変遷の過程および土地・開発法制の展開過程に着目するとともに、私有財産制の確立と裏腹の関係にあり、土地所有権その他の権利を所有者等の意に反して奪うことのできる、財産権保障の例外措置としての土地収用制度に着目してきた。

ここでは、以上の土地・開発法制の検討から導かれる日本的特質を要約する。

まず、戦前期における日本的特質についてであるが、その第一は、地主的土地所有と結びついた土地所有権中心主義であり、土地利用権の保障がきわめて不十分なことである。第二は土地収用法（あるいは入会地のエンクロージャー政策）に典型的にみられるように、国家主義・権力主義による土地所有権への制限であり、土地の強権的収奪である。第三は、それにもかかわらず、共同体的土地所有が強固に残存し、共同体的土地所有の活用の余地があったことである。

次に、戦前と対比しつつ、戦後における日本的特質を要約してみる。

戦後改革によって、地主的土地所有は基本的に解体され、また国家主義・権力主義による土地所有権への制限は除去されて、土地所有権が保障されるようになった。戦前における日本的特質の第一と第二は消失したわけである。しかし、他方、農地改革および持家政策によって、農村でも都市でも零細な土地所有が広範に創出されることにより、いわば絶対的土地所有権が強化されることとなり、依然として土地所有権は土地利用権に対して優先している。また、都市計画の制度が、戦前以来、中央集権的であるうえに、戦後においても実効ある土地利用規制をなしえなかったという問題点がある。

また、土地収用制度と補償原則の問題点については、次のように要約できる。

戦前の土地収用制度は、国家主義・権力主義による土地所有権の制限、強権的な土地の収奪として特徴づけられるのに対して、戦後の土地収用制度は、戦後改革によって民主化され、土地所有権の保障が徹底され、収用手続きが慎重かつ複雑となった。しかし、大規模な公共事業が展開される昭和30年代になると、各起業者にとって民主化された土地収用制度は面倒なものとなり、収用

権の強化が次第に法制化されることとなった。このような収用権強化の流れとともに、「日本型補償原則」が確立されてくるが、その特徴は、① 補償の対象を財産権に限定する，すなわち，生活権補償，精神的損失に対する補償を否定する，② 補償額をその物件の市場価格を基準として算定する，③ 環境問題に関する裁判にみられた受忍限度論を強調する，というものである。

このように，日本型の土地収用制度は権力主義的性格が強く，また，日本型の補償原則は財産権に対する金銭的な評価のみであるという重大な問題点をもつ。

以上が，日本における土地・開発法制の検討から導かれる日本の特質である。

(1996. 6. 7)